



Penataan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem dalam Ketatanegaraan di Indonesia

Authority Arrangement of the Regional Representatives Council Within the Indonesian Constitutional System

Ruliah

Dosen Fakultas Hukum Halu Oleo

E-mail: ruliahlaw@gmail.com

Abstract: *In Law Number 42 Year 2014 regarding the amendment to Law No. 17 of 2014 on the People's Consultative Assembly, the People's Legislative Assembly, the Regional Representatives Council, and the Regional People's Legislative Assembly, there is an inequality of authority between the DPD and the DPR. In the Act, the People's Legislative Assembly is given the authority to be able to decide the legislation through mutual consent with the president. While in the Regional Representative Council there is no article on the 1945 Constitution regarding the authority of DPD RI to be able to decide legislation like the House of Representatives but only the legislative function of the DPD who just give consideration only. The position of DPD as a legislative body in the framework of the formation of Law according to the 1945 Constitution is limited both from the form of institutionalism and seen from the scope of authority. Therefore, the restriction on the form of authority in the field of legislation, namely only to propose a draft law, discuss and give consideration, is clearly a deviation from the desired status and condition of the formation of the Regional Representative Council which is the representative institution. The ideal model of DPD rearrangement in the process of formulating the Law in the future includes: the application of the Bicameral System Effective, Strengthening the Authority of DPD RI through the Interpretation of Judicial, and Legislative Authority Reform of DPD.*

Keyword: *Authority Arrangement, DPD, DPR, MPR.*

Abstrak: *Dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terdapat ketimpangan kewenangan antara DPD dan DPR. Pada Undang-Undang tersebut, DPR diberikan kewenangan untuk dapat memutuskan perundang-undangan melalui persetujuan bersama dengan presiden. Sedangkan pada Dewan Perwakilan Daerah tidak terdapat pasal pada UUD 1945 mengenai kewenangan DPD RI untuk dapat memutuskan perundang-undangan seperti halnya*

DPR RI melainkan hanya fungsi legislasi DPD yang sekedar memberi pertimbangan saja. Kedudukan DPD sebagai lembaga legislatif dalam rangka pembentukan Undang-Undang menurut Undang-Undang Dasar 1945 adalah terbatas baik dilihat dari bentuk kelembagaan maupun dilihat dari lingkup kewenangannya. Oleh karena itu adanya pembatasan terhadap bentuk kewenangan dibidang legislasi tersebut, yaitu hanya terhadap mengajukan rancangan undang-undang, ikut membahas, dan memberikan pertimbangan, adalah jelas merupakan penyimpangan dari status dan kondisi yang dikehendaki dari pembentukan Dewan Perwakilan Daerah yang merupakan lembaga perwakilan. Model ideal penataan kewenangan DPD dalam proses pembentukan Undang-Undang ke depan meliputi: penerapan Sistem Bikameral Efektif, Penguatan Kewenangan DPD RI melalui Interpretasi Yudisial, dan Reformasi Kewenangan Legislasi DPD.

Kata kunci: Penataan Kewenangan, DPD, DPR, MPR

PENDAHULUAN

Bangsa Indonesia telah memasuki era reformasi sejak tahun 1998, ketika kekuasaan orde baru yang semula tak tergoyahkan selama 32 (tiga puluh dua) ambruk. Semangat reformasi menghendaki negara agar lebih menghormati dan melindungi Hak asasi manusia, hukum ditegakkan dengan adil dan tanpa pandang bulu, negara menyejahterakan rakyat dan tidak disalahgunakan untuk kepentingan kroni-kroni kekuasaan, serta penyelenggaraan negara diselenggarakan dengan demokratis. Semangat demokrasi ini dimanifestasikan dalam tuntutan reformasi total, yang meliputi turunnya Presiden Republik Indonesia yang kedua, pencabutan dwifungsi ABRI penegakan Hukum dan HAM, serta Amendemen UUD 1945.

Untuk melegitimasi politik pemerintah, dilaksanakan pemilu 1999 yang tercatat sebagai pemilu demokratis. Berdasarkan hasil pemilu 1999 terbentuk lembaga permusyawaratan perwakilan, yaitu MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Salah satu agenda yang dilakukan MPR periode 1999-2004 adalah melakukan perubahan UUD 1945 untuk memberikan kerangka konstitusional ketatanegaraan Indonesia baru, sesuai tuntutan reformasi.¹

Salah satu perubahan yang paling mendasar dalam ketatanegaraan Indonesia adalah mengatur prinsip mengenai pembatasan kekuasaan. Karena itu, Menurut William G. Andrews: *"Under constitutionalism, two types of limitations impinge on goverment. Power proscribe and prosedure prescribed"*. Kekuasaan melarang dan prosedur ditentukan

¹ Moh. Mahmud MD, *Reformasi Konstitusi Tidak Hanya Pembentukan Lembaga Negara*, Opini, Jakarta: Majalah Konstitusi Edisi Khusus, 2010, hlm. 40.

Konstitusionalisme mengatur dua hubungan yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu: pertama, hubungan antara pemerintah dengan warga negara ; dan kedua: hubungan antar lembaga pemerintahan yang lain, Karena itu biasanya, isi konstitusi dimaksudkan untuk mengatur mengenai 3 hal penting, yaitu (a) menentukan pembatasan kekuasaan organ-organ negara, (b) mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara yang satu dengan yang lain, dan (c) mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara.²

Perubahan UUD 1945 yang bersifat prinsipil tentu mengakibatkan pada perubahan kelembagaan negara. Hal ini tidak saja karena adanya perubahan terhadap butir-butir ketentuan yang mengatur tentang kelembagaan negara, tetapi juga tentang perubahan paradigma hukum dan ketatanegaraan. Pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945, Hukum Tata Negara Indonesia menghadapi suatu masa perubahan dalam tugas dan fungsi dan wewenang lembaga negara. Sangat penting untuk diselidiki bagaimanakah nantinya lembaga negara melakukan tugas dan wewenangnya dan menjalankannya.³ Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 jika ditinjau dari sudut pandang ketatanegaraan, maka fungsi dan wewenang negara itu saling berbenturan fungsi dan kewenangan, seperti kekuasaan legislatif dilaksanakan bukan hanya oleh Dewan Perwakilan Rakyat saja, tetapi Dewan Perwakilan Daerah dan Eksekutif (Presiden) memiliki kewenangan untuk mengusulkan rancangan undang-undang, oleh karena itu dua lembaga tersebut dapat juga dikatakan sebagai lembaga legislatif.

Pembentukan DPD sebagai salah satu institusi negara yang baru bertujuan memberikan kepada orang-orang daerah untuk ikut mengambil kebijakan dalam tingkat nasional, khususnya yang terkait kepentingan daerah.⁴ Berdasarkan Ketentuan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945, DPD memiliki kewenangan dalam hal pembuatan Undang-Undang dan Pembahasan Rancangan Undang-Undang, walaupun terdapat pembahasan Rancangan Undang-Undang. Keberadaan DPD dalam sistem ketatanegaraan. Indonesia tidak dapat dilepaskan dari pelembagaan fungsi representasi. Dalam Rangka

² William G. Andrews, *Constitutions and Constitutionalism*, 3rd edition, New Jersey: Van Nostand Company, 1968, hlm.13.

³ Kuntjono Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi*, Bandung: Alumni, 1981, hlm. 17.

⁴ Firmansyah Arifin, dkk, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Jakarta; Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) bekerjasama dengan MK Republik Indonesia (MKRI), 2005, hlm. 75.

pelembagaan fungsi representasi itu dikenal adanya 3 (tiga) sistem perwakilan yang dipraktikkan di berbagai negara demokrasi yaitu:

- a. Sistem perwakilan politik (*political representative*)
- b. Sistem perwakilan teritorial (*teritorial representative*); dan
- c. Sistem perwakilan fungsional (*functional representative*).⁵

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat , Dewan Perwakilan Rakyat , Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3).

DPD dalam rangka kurun waktu Oktober 2004 sampai dengan Oktober 2014 telah mengajukan 57 (lima puluh tujuh) RUU, 237 (dua ratus tiga puluh tujuh) pandangan dan pendapat, 74 (tujuh puluh empat) pertimbangan dan 138 (seratus tiga puluh delapan) hasil pengawasan. Seluruh RUU telah disampaikan Kepada DPR namun tidak semua ada tindak lanjutnya. Beberapa RUU usul inisiatif DPD dan keterlibatan DPD dalam pembahasan RUU tersebut sangat terbatas, hanya RUU kelautan yang menjadi usul inisiatif DPD dan akhirnya menjadi Undang-Undang yang pembahasannya dilakukan secara 3 (tiga) pihak (tripatri) yaitu: DPR, pemerintah dan DPD.⁶

Fenomena menarik yang patut dicermati dari lembaga tinggi di Indonesia in adalah Dewan Perwakilan Daerah yang sejatinya merupakan majelis tinggi yang memiliki kewenangan sama dengan DPR, akan tetapi dalam kenyataannya Dewan Perwakilan Rakyat hanya dapat dikatakan sebagai badan komplementer DPR saja. Sebagai salah satu contoh adanya kepentingan antar keduanya ialah kewenangan DPD dengan DPR dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang perubahan atas undang-undang nomor 17 tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah. Pada Undang-Undang tersebut, DPR diberikan kewenangan untuk dapat memutuskan perundangan-undangan melalui persetujuan bersama dengan presiden. Sedangkan pada dewan perwakilan daerah tidak

⁵ Jimly Assidique, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Jakarta; Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MKRI, 2006, hlm, 32-44.

⁶ Sekretariat Jenderal DPD RI, *Profil Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Tahun Sidang 2014-2015*, Jakarta; Sekretariat Jenderal DPD RI, hlm. 14.

terdapat pada UUD 1945 mengenai kewenangan DPD RI untuk dapat memutuskan perundang-undangan seperti halnya DPR RI melainkan hanya fungsi legislasi DPD yang sekedar memberi pertimbangan saja.

Kewenangan DPD berdasarkan landasan konstitusionalnya yang kemudian direduksi oleh Undang-Undang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) telah memberikan kerugian konstitusional terhadap DPD. Terdapat beberapa pasal yang telah mengurangi fungsi, tugas kewenangan DPD dari kehendak konstitusi. Kondisi ini dianggap tidak memberikan sistem yang baik mengingat legitimasi anggota DPD yang sangat kuat dan kelembagaan DPD sebagai lembaga tinggi negara, seharusnya dapat bekerja dengan kewenangan signifikan sebagai *teritorial representation*.

Dari latar belakang tersebut di atas, maka dapat dirumuskan pokok permasalahan dalam makalah ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Eksistensi dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam pembentukan Undang-Undang ?
2. Bagaimana model ideal penataan kewenangan DPD dalam proses pembentukan Undang-Undang ke depan ?

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Eksistensi dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang

DPD secara konstitusional mempunyai kewenangan-kewenangan baik sebagai bentuk jelmaan fungsi legislasi yang lemah dan terbatas maupun fungsi pengawasan yang terbatas. Pengaturan yang demikian ini, sebagaimana telah penulis uraikan sebelumnya sesungguhnya di satu sisi akan bertentangan dengan status dan kondisi yang dikehendaki dari pembentukan DPD tersebut. Serta teoritis tidak menjadi permasalahan apabila dalam tataran praktis ditemukan adanya sistem bikameral lemah (*work bicameralism*) atas sistem perwakilan yang dianut. Namun demikian penentuan sistem bikameral lemah tersebut seharusnya hanya didasarkan pada pembatasan terhadap lingkup kewenangan dari lembaga perwakilan yang ada termasuk dalam hal ini DPD, bukan dalam bentuk kewenangannya, sehingga dengan pembatasan yang demikian ini, maka dapat dihindarkan terjadinya pengaturan fungsi dari lembaga perwakilan tersebut yang tidak sesuai dengan situasi dan kondisi yang seharusnya dikehendaki atas pembentukan DPD tersebut dengan kata lain, fungsi legislasi dan fungsi pengawasan yang seharusnya melekat

pada setiap lembaga perwakilan termasuk dalam hal ini DPD dapat dimilikinya secara optimal. Sementara ini, berdasarkan ketentuan pasal 22 D ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar 1945, sebagaimana telah penulis kemukakan terlebih sebelumnya, dapat didefinisikan bahwa fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPD tersebut dapat dikategorikan sebagai fungsi legislasi lemah, karena tidak diberikannya kewenangan kepada DPD untuk ikut memutuskan rancangan undang-undang mana dan bagaimana yang dapat diterima untuk dijadikan sebagai undang-undang.

Dengan pengaturan sebagaimana yang dikemukakan di atas, penulis menilai terdapat beberapa kelemahan yang akan muncul, yaitu:

1. Diberikannya fungsi legislasi yang lemah kepada DPD akan kehilangan status dan kondisi yang seharusnya yang melekat pada DPD tersebut sebagai suatu lembaga yang bertindak untuk mewakili aspirasi dan kepentingan daerah:
2. Daerah akan kehilangan sarana yang optimal untuk menyalurkan aspirasi dan melindungi kepentingan-kepentingan daerah berkaitan dengan kebijakan-kebijakan yang diambil pada tingkat pusat:
3. Tidak terdapatnya mekanisme *check and balance* yang dikehendaki dari pembentukan sistem perwakilan bikameral, karena DPD hanya diberikan kewenangan yang terbatas sebagai jelmaan dari fungsi legislasi yang lemah;

Tujuan Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah untuk lebih memberikan kesempatan yang bagi daerah untuk lebih aktif ikut berpartisipasi sehingga persatuan dan kesatuan bangsa dapat terwujud, akan sulit tercapai, karena sangat dimungkinkan dengan pengaturan kewenangan DPD yang demikian tersebut, akan menimbulkan gejolak bagi daerah yang merasakan bahwa saluran untuk ikut memberikan partisipasi dan melindungi kepentingan-kepentingan sulit tercapai.

Model Ideal Penataan Kewenangan DPD Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang ke Depan

Sistem Bikameral Efektif

Kelompok DPD misalnya mengusulkan suatu konsep yang disebut *effective bicameralism*. Dalam bikameral yang efektif, semua undang-undang dibahas oleh DPR dan DPD secara terpisah dan bertahap dan RUU dapat diajukan baik oleh DPR maupun oleh DPD. Untuk membuat penerapan sistem presidensial yang konsisten, pembahasan undang-undang pun tidak lagi dilakukan secara bersama-sama oleh legislatif dan eksekutif

seperti yang dikenal sekarang. Nantinya, DPR dan DPD membahas sendiri-sendiri, dengan kemungkinan perundingan melalui panitia bersama dan kemudian Presiden diberi hak untuk menyatakan penolakan politiknya dalam proses pengesahan oleh Presiden. Dengan begitu mekanisme *check and balance* antara eksekutif dan legislatif, maupun di antara kedua kamar di dalam lembaga legislatif dapat terjadi.⁷

Dengan konsep ini, setiap rancangan undang-undang yang diusulkan DPD harus disampaikan ke DPR dan sebaliknya, setiap rancangan undang-undang yang diusulkan DPR, harus disampaikan ke DPD. Kedua lembaga ini dapat menyetujui, mengusulkan perubahan atau menolak setiap rancangan undang-undang yang diajukan masing-masing kamar (DPR dan DPD). Dalam proses berikutnya, ada panitia bersama yang terdiri dari panitia anggota DPR dan DPD untuk memutuskan kesepakatan bersama DPR dan DPD tentang RUU yang dibahas dan setelah itu dibubarkan. Dalam sistem presidensial yang konsisten dan bikameral yang efektif, proses legislatif berubah secara signifikan dimana semua RUU dibahas oleh legislatif (DPR dan DPD) tanpa mengikutsertakan eksekutif. Namun eksekutif diberikan hak untuk menolak RUU tersebut (*hak veto*). Penolakan Presiden atas RUU yang sudah disetujui DPR dan DPD dapat dilawan atau ditolak kembali oleh DPR dan DPD melalui suatu pernyataan yang disetujui oleh minimal 2/3 anggota DPR dan 2/3 anggota DPD secara terpisah. Namun, penolakan legislatif atas *veto* eksekutif tersebut masih ada di *veto* secara diam-diam (*pocket veto*) melalui tidak ditanda tangannya undang-undang tersebut. Meski demikian, karena undang-undang dianggap sudah disetujui secara mayoritas oleh parlemen yang dipresentasikan rakyat, undang-undang tersebut tetap sah dan wajib di undangkan oleh eksekutif.

Namun demikian, kepentingan yang harus diutamakan dalam konteks perwakilan daerah (Dewan Perwakilan Daerah) adalah kepentingan daerah secara keseluruhan, terlepas dari kepentingan individu-individu rakyat yang kepentingannya harus disalurkan melalui Dewan Perwakilan Daerah. Namun dalam pengertian kepentingan daerah itu, tentunya tidak terlepas adanya kepentingan setiap individu rakyat yang hidup di daerah-daerah itu. Misalnya, penyelenggaraan kebijakan ekonomi daerah tidak boleh dipersempit maknanya hanya dalam kaitan dengan otonomi pemerintah daerah. Harus dibedakan antara pengertian "*local goverment*" atau "*local administration*" (pemerintah daerah). Kebijakan otonomi daerah tidak hanya dimaksudkan untuk memberikan kewenangan

⁷ Kelompok DPD di MPR RI, *Naskah Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Usul Perubahan Pasal Beserta Alasannya*, Februari, 2011, hlm. 24.

yang lebih besar kepada pemerintah daerah , tetapi yang lebih penting pada akhirnya adalah otonomi rakyat daerah dalam berhadapan dalam birokrasi pemerintah secara keseluruhan.

Oleh karena itu, kepentingan daerah yang diperjuangkan oleh Dewan Perwakilan Daerah sudah dengan sendirinya berkaitan pula dengan kepentingan seluruh rakyat di daerah-daerah yang bersangkutan. Hanya saja, dalam bentuk teknisnya di lapangan, prinsip keterwakilan rakyat melalui Dewan Perwakilan Rakyat memang harus dibedakan secara tegas dari pengertian keterwakilan daerah melalui Dewan Perwakilan Daerah. Jika keduanya tidak dibedakan, orang tidak dapat mengetahui secara pasti mengenai hakikat keberadaan kedua kamar perwakilan tersebut dalam kerangka sistem parlemen dua kamar yang hendak dikembangkan dimasa depan. Perbedaan itu juga berkaitan dengan sistem rekrutmen keanggotaan keduanya yang sudah tentu seharusnya dibedakan satu sama lain.

Penguatan Kewenangan DPD RI melalui Interpretasi Yudisial

Interpretasi Yudisial atau Penafsiran yudisial menurut Wheave dapat dipahami suatu penafsiran yang dapat mengubah jalannya pelaksanaan bunyi konstitusi dan menjelaskan suatu pengertian mengenai makna dari konten konstitusi. Suatu pelaksanaan kontekstual konstitusi yang berbeda dari penampakan tekstual dalam konstitusi. DPD RI dalam melakukan penguatan, salah satunya menempuh jalur interpretasi yudisial, interpretasi yudisial (*Judicial Interpretation*) atas konstitusi untuk kasus Indonesia dilakukan atas dasar kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) sesuai dengan pasal 24 C ayat 1 UUD 1945. Terdapat pendapat mengemukakan bahwa jalur menguatkan kewenangan atau hanya sekedar melakukan pemurnian atas kewenangan yang memang sudah dimiliki berdasarkan pasal yang terkait kewenangan DPD dalam UUD 1945. Namun jika kita mengacu pada pandangan Wheare mengenai interpretasi yudisial bahwa bisa saja mekanisme ini ditempuh dalam kerangka hanya “pemurnian” kewenangan yang dilakukan DPD dalam melakukan interpretasi yudisial untuk menguji beberapa undang-undang yang berhubungan dengan kewenangan konstitusional dibarengi dengan ekspektasi adanya unsur penguatan kewenangan. Tercatat langkah interpretasi yudisial di MK yang pernah ditempuh DPD telah ditempuh dua kali, keduanya sudah dilakukan putusan oleh hakim MK secara kolektif kolegial, kedua putusan tersebut memiliki nomor pengujian undang-undang sebagai berikut, pertama 92/PUU-X/2012 dengan tanggal permohonan 14

September 2012 dan yang kedua ialah 79/PUU-XII/2014 dengan tanggal permohonan 15 Agustus 2014. Adapun undang-undang yang dimohon oleh DPD untuk dilakukan interpretasi yudisial ialah pada putusan pertama: UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD (MD3) dan Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang P3 dan pada putusan kedua: UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MD3, tuntutan DPD pada putusan MK yang pertama merefleksikan adanya inisiatif DPD untuk melakukan penguatan kewenangan hal ini dapat dilihat dari isi Lampiran putusan MK no. 92/PUU-X/2012 pada hal no. 13 bahwa DPD memohon adanya kesetaraan DPD dengan DPR dalam menyikapi RUU yang menjadi domain DPD sesuai pasal 22 D ayat 2 UUD 1945 sampai tahap persetujuan sebagaimana kewenangan DPR dan presiden dalam menyikapi RUU pada pasal 20 ayat 2 UUD 1945. Hal ini menyiratkan bahwa adanya ekspektasi DPD untuk ikut menyetujui RUU sebagaimana halnya DPR. Namun sayangnya upaya ini tidak dikabulkan oleh MK karena lembaga ini menanggapi lain.

Aspek-aspek fungsional yang diperkuat oleh DPD dalam melakukan penguatan kewenangan melalui putusan 92/PUU-X/2012 ini terletak pada fungsi legislasi dan fungsi penganggaran. Fungsi legislasi seperti yang telah dijelaskan di atas bahwa DPD menuntut adanya kesetaraan dengan DPR dilengkapi dengan permohonan untuk dinaikkan derajat kelembagaannya dalam mekanisme legislasi dari yang tadinya oleh UU MD3 dan UU P3 diperlakukan setara dengan fraksi-fraksi dan anggota DPR menjadi sebagaimana layaknya suatu lembaga negara diperlukan. Adapun fungsi penganggaran DPD juga melakukan penguatan terindikasi dari adanya pasal 107 ayat 1 huruf c UU No. 27/2009 yang berhubungan dengan mekanisme pemberian pertimbangan oleh DPD terhadap RUU APBN menjadi salah satu pasal yang diajukan oleh DPD untuk diinterpretasikan oleh MK seperti apa konstitusionalitasnya meskipun hasilnya upaya ini tidak dikabulkan oleh MK. Pasca putusan 92/PUU-X/2012 telah muncul UU baru tentang MD3 yakni, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Namun Undang-Undang ini dianggap tidak mengindahkan beberapa hasil dari putusan MK 92/PUU-X/2012. Hal ini memicu DPD untuk kembali melangsungkan interpretasi yudisial kepada MK melalui putusan no. 79/PUU-X/2014, melalui putusan ini DPD hanya mengembalikan proporsi kewenangannya yang hadir pada pasca putusan 92/PUU-X/2012 namun kembali gamang setelah UU no. 17 tahun 2014. Aspek fungsional yang diajukan DPD pun berkisar pada fungsi legislasi (sejauh mana keterlibatan DPD dalam pembentukan undang-undang) dan

fungsi penganggaran (bagaimana keterlibatan DPD dalam memberikan pertimbangan terkait RUU APBN). DPD telah melakukan penguatan kewenangan melalui interpretasi yudisial oleh MK. Hal ini terindikasi melalui beberapa hal, pertama adanya pasal-pasal pada UU MD3 dan UU P3 yang diajukan DPD untuk diuji konstusionalitasnya dengan pasal pada UUD 1945 yang memang berhubungan langsung dengan kewenangan DPD, kedua, dari permohonan DPD dapat dikategorikan penguatan kewenangan pada fungsi-fungsinya sebagai lembaga perwakilan yang antara lain merupakan, fungsi legislasi dan penganggaran utamanya fungsi legislasi yang dimohonkan untuk diberikan kesetaraan dalam pemberian persetujuan RUU menjadi UU sebagaimana yang dimiliki oleh Presiden dan DPR dalam pasal 20 ayat 2 UUD 1945 meskipun hasilnya MK menanggapi lain, paling tidak proses penguatan itu sudah tercatat secara dalam dokumen sejarah proses putusan MK, untuk fungsi penganggaran dapat dilihat dari upaya DPD dalam kedua putusan tersebut yang turut memasukkan pasal-pasal terkait mekanisme pemberian pertimbangan oleh DPD terhadap RUU APBN.

Reformasi Kewenangan Legislasi DPD

Kewenangan legislasi dalam Undang-undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD diserahkan kepada DPR. Pasal 162 ayat 1 menyebutkan bahwa: “DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Akan tetapi, rancangan undang-undang dapat berasal dari DPR, Presiden, dan DPD. Pasal 163 ayat1 menyebutkan: “Rancangan undang-undang dapat berasal dari DPR, Presiden, atau DPD”. Pasal 166 ayat 1-5 menjelaskan bahwa:

- (1) Rancangan undang-undang dapat diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) Rancangan undang-undang di atas beserta naskah akademik disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR.
- (3) Pimpinan DPR paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak menerima rancangan undang-undang dari DPD di atas mengirim surat kepada Presiden untuk menunjuk menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam pembahasan rancangan undang-undang bersama DPR dengan mengikutsertakan DPD.

- (4) Pimpinan DPR setelah menerima rancangan undang-undang dari DPD mengirim surat kepada pimpinan DPD untuk menunjuk alat kelengkapan DPD yang ditugasi mewakili DPD ikut serta dalam pembahasan rancangan undang-undang oleh DPR bersama Presiden.
- (5) DPR dan Presiden mulai membahas rancangan undang-undang dari DPD paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima Presiden.

Adapun wewenang dan tugas DPD dalam Undang-undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD diatur dalam pasal 249, yaitu:

- a. Mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;
- b. Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;
- c. Menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR atau Presiden yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;
- d. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama

- f. Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
- g. Menyusun program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Undang-undang Nomor 42 Tahun 2014 Tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD memperlihatkan bahwa kewenangan legislasi DPD masih dibatasi pada: (1) kewenangan mengajukan rancangan undang-undang, (2) ikut membahas rancangan undang-undang, (3) menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah, (4) melakukan pengawasan, (5) menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang, dan (6) menyusun program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Dengan demikian, DPD tidak memiliki kewenangan membentuk undang-undang dalam bentuk penetapan/pengesahan rancangan undang-undang, meskipun rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Undang-undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD telah mereduksi kewenangan legislasi DPD. Pasal 162 ayat 1 menyebutkan bahwa: "DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dengan ketentuan hal ini, maka RUU dari DPD yang jelas ditentukan dalam ketentuan Pasal 22D ayat (1) UU 1945. Kedudukannya direduksi menurut Pasal 162. UUD NRI 1945 Tahun 1945 telah mendudukan RUU dari DPD seperti halnya RUU dari Presiden [Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945]. Ketentuan Pasal 162 jelas bertentangan dengan ketentuan Pasal 22D ayat (1), karena telah memperlakukan

RUU yang diajukan DPD menjadi sama seperti usul RUU dari Anggota DPR atau alat kelengkapan DPR. Kondisi ini diakibatkan karena para penyusun UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD mempresepsikan kedudukan RUU dari anggota DPR [Pasal 21 UUD NRI Tahun 1945], sehingga secara kelembagaan, kedudukan DPD tidak setara dengan DPR. Hal ini tidak sesuai dengan jiwa dan semangat dari Perubahan UUD 1945 yang bermaksud untuk menciptakan proses *checks and balances* dalam pembentukan undang-undang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Undang-undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD secara sistematis tidak mengikutsertakan DPD dari awal proses pengajuan Rancangan Undang-Undang. Peniadaan kewenangan DPD dalam proses legislasi telah dimulai secara sistematis, sejak awal proses pengajuan RUU. Hal tersebut terlihat jelas di dalam Pasal 166 ayat (5): “DPR dan Presiden mulai membahas rancangan undang-undang dari DPD”. Sebagaimana telah dikemukakan, melalui ketentuan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, DPD mempunyai wewenang untuk menyampaikan RUU bidang tertentu kepada DPR. Wewenang ini menunjukkan DPD sebagai representasi daerah dalam mempresentasikan kepentingan daerah dalam bidang legislasi sangat kuat, meskipun RUU dari DPD disampaikan kepada DPR.

Undang-undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD juga tidak diberi kesempatan memberikan pernyataan persetujuan atau penolakan. Dalam rangka pembahasan RUU, DPD diberikan peran sampai pada pembahasan tingkat pertama tetapi tidak turut serta dalam proses pengambilan keputusan. Makna “ikut membahas” sebagaimana ketentuan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 secara ekstensif adalah keterlibatan DPD dalam seluruh proses pembahasan sebuah RUU bidang tertentu, termasuk di dalamnya pemberian persetujuan. Selain hal tersebut, Undang-undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, MPR, dan DPRD masih mendudukan DPD secara lemah dengan memberikan peran kepada DPD pada pembicaraan tingkat II, pengambilan keputusan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah dalam rapat paripurna DPR dengan kegiatan: a. Penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I; b. Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota DPR secara lisan yang

diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan c. Pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang ditugasi (Pasal 171 ayat 1-4). Hal ini memperlihatkan bahwa DPD telah dimarginalisasi secara politik dan konstitusional terhadap kepentingan daerah dalam rangka pembahasan sebuah RUU dengan tidak dilibatkannya DPD sampai pada tahapan pengambilan keputusan. Hal ini semakin menguatkan konstruksi kelembagaan DPD subordinat sebagai *co-legislator* DPR.

Tampaknya, dibatasinya kewenangan legislasi DPD dalam Undang-undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD mempertegas sejarah perdebatan dalam Amandemen 1945 dimana ide bikameralisme mendapat tantangan yang keras dari kelompok konservatif di Panitia Ad Hoc Perubahan UUD 1945 di MPR 1999-2002, sehingga yang disepakati adalah rumusan yang tidak dapat disebut menganut sistem bikameral sama sekali. Pada gilirannya, DPD tidak mempunyai kewenangan membentuk undang-undang sejajar dengan DPR. Oleh karena itu, kedudukannya hanya bersifat penunjang terhadap fungsi DPR di bidang legislasi sehingga DPD paling jauh hanya dapat disebut *co-legislator* yang sepenuhnya.⁸

Dalam sistem ketatanegaraan yang menganut sistem bikameral murni (*strong bicameral*), kedua kamar diberi tugas dan wewenang menetapkan undang-undang. Melihat pasal-pasal dalam Undang-undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, DPD, tidak memiliki wewenang membentuk undang-undang bersama-sama dengan DPR dan Presiden. Wewenang DPD terbatas dan sempit.⁹ Padahal, pembentukan sistem dua kamar ini sejatinya dimaksudkan agar ada *double check* dalam proses pembuatan undang-undang, penganggaran, dan pengawasan.¹⁰

Dengan demikian, pembentukan undang-undang tetap dilaksanakan oleh DPR dan Presiden. Pembentukan undang-undang bukan dilakukan secara tripartit antara DPR, DPD

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Cetakan Kedua, Jakarta: Sinar Grafika, hlm, 119. Seperti yang ditulis dalam Adnan Jamal, "Redesain Model Kameralisme Parlemen dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Halu Oleo Law Review (HOLREV)*, Volume 1, Issue 1, March 2017, <http://ojs.uho.ac.id/index.php/holrev/article/view/2348/3125>, diakses pada tanggal 16 Januari 2018, hlm. 33-42.

⁹ Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Jakarta: Total Media, 2009, hlm. 153.

¹⁰ Moh. Mahfud MD, "Implementasi Ketatanegaraan Saat Ini dan Implikasinya Terhadap Masa Depan Bangsa", Makalah disampaikan dalam Pekan Konstitusi UUD 1945, Amandemen, dan Masa Depan Bangsa" yang diselenggarakan DPD bekerjasama dengan ICIS, Jumat, 3 Pebruari 2012 di Jakarta.

dan Presiden. Padahal, inilah yang dinamakan kewenangan DPD setara dengan DPR dan Presiden.

KESIMPULAN

Dari tulisan ini dapat ditarik dua kesimpulan utama:

1. Kedudukan DPD sebagai lembaga legislatif dalam rangka pembentukan Undang-Undang menurut Undang-Undang Dasar 1945 adalah terbatas baik dilihat dari bentuk kelembagaan maupun dilihat dari lingkup kewenangannya. Pembatasan terhadap lingkup kewenangan, yaitu hanya terhadap rancangan undang-undang tertentu yang berkaitan dengan kepentingan-kepentingan daerah dimungkinkan untuk dilakukan mengingat Dewan Perwakilan Daerah merupakan wakil-wakil daerah dalam rangka menjamin aspirasi dan kepentingan daerah, sehingga perlu dibatasi lingkup kewenangannya hanya terhadap rancangan undang-undang tertentu tersebut. Namun demikian, adanya pembatasan berkaitan dengan bentuk kewenangan yang diberikan, sesungguhnya akan berpengaruh pada optimalisasi pelaksanaan fungsi legislasi yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah. Oleh karena itu adanya pembatasan terhadap bentuk kewenangan dibidang legislasi tersebut, yaitu hanya terhadap mengajukan rancangan undang-undang, ikut membahas, dan memberikan pertimbangan, adalah jelas merupakan penyimpangan dari status dan kondisi yang dikehendaki dari pembentukan Dewan Perwakilan Daerah yang merupakan lembaga perwakilan.
2. Model ideal penataan kewenangan DPD dalam proses pembentukan Undang-Undang ke depan meliputi: penerapan Sistem Bikameral Efektif, Penguatan Kewenangan DPD RI melalui Interpretasi Yudisial, dan Reformasi Kewenangan Legislasi DPD.

Daftar Pustaka

Buku

Andrews, William G. *Constitution and Constitutionalism*, 3rd Edition, New Jersey: Van Nostrand Company, 1968.

Arifin, Firmansyah, dkk, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*. Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) bekerjasama dengan MK Republik Indonesia (MKRI), 2005.

Asshidiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006.

_____, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Cetakan kedua, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.

Kelompok DPD di MPR RI, *Naskah Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Usul Perubahan Pasal Beserta Alasannya*, Februari, 2011.

MD, Moh. Mahfud, "Implementasi Ketatanegaraan Saat Ini dan Implikasinya terhadap Masa Depan Bangsa", Makalah disampaikan dalam Pekan Konstitusi UUD 1945, Amandemen, dan Masa Depan Bangsa yang diselenggarakan DPD bekerjasama dengan ICIS, Jumat, 3 Februari 2012 di Jakarta.

_____, *Reformasi Konstitusi Tidak Hanya Pembentukan Lembaga Negara*, Jakarta: Opini Majalah Konstitusi, Edisi Khusus, 2010.

Purbopranoto, Kuntjoro, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintah Dan Peradilan Administrasi*. Bandung: Alumni, 1981.

Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 terhadap uji materiil UU No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Sekretariat Jenderal DPD RI, *Profil Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Tahun Sidang 2014-2015*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPD RI.

Thaib, Dahlan, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Jakarta: Total Media, 2009.

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Jurnal

Jamal, Adnan, "Redesain Model Kameralisme Parlemen dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Halu Oleo Law Review (HOLREV)*, Volume 1, Issue 1, March 2017, <http://ojs.uho.ac.id/index.php/holrev/article/view/2348/3125>, diakses pada tanggal 16 Januari 2018.